Kapitalisme, Golongan Menengah dan Negara: Sebuah Catatan Penelitian*

Farchan Bulkin

Perkembangan perspektif dan pendekatan pada masalah politik Indonesia tidak hanya dibatasi oleh ketidakmampuan ilmu politik tradisional dan dirumitkan oleh peran epistemologi, ideologi dan sikap para pengamat itu sendiri, tetapi juga oleh kompleksitas kenyataan Indonesia. Sebab itu tentunya sangat sulit menunjukkan secara pasti dan menganalisa struktur: apakah sebenarnya yang salah dalam studi politik Indonesia.

Menyadari bahwa sangatlah sederhana dan secara intelektual berbahaya untuk menyatakan segala kesulitan dalam studi politik Indonesia bersumber pada keterbatasan ilmu sosial dan kompleksitas Indonesia, tulisan ini berpendirian, bahwa pemecahan sementara–dengan semangat untuk membuka dan menghindari stagnasi intelektual–haruslah dikejar.

Pencarian Jalan

Beberapa pendirian teoritis untuk mencari pemecahan sementara itu perlu terlebih dahulu dikemukakan. *Pertama,* perspektif "satu dimensi" yang telah mendominasi studi politik Indonesia hendaknya melengkapi satu sama lain demi terbentuknya perspektif baru dan komprehensif sifatnya.

Perkembangan studi politik Indonesia menunjukkan, bahwa walaupun mereka yang menggunakan perspektif satu dimensi–seperti analisa struktur masyarakat, tesis kesinambungan,

* Dimuat dalam Prisma, no. 2, Feburari, 1984

pendekatan kultural atau analisa kesejarahan yang mendetail–menyadari sepenuhnya kekuatan masing-masing pendekatan, dan memang memberikan sumbangan yang berarti dalam memahami politik Indonesia, namun perspektif satu dimensi itu telah gagal menangkap realitas Indonesia yang multi-dimensional.

Kedua, pendekatan pada masalah politik Indonesia seharusnya tidak gagal untuk mengakui suatu kekuatan sejarah besar yang masih mempengaruhi dunia–yaitu perkembangan kapitalisme. Karena kapitalisme telah dan masih mempengaruhi masyarakat Indonesia, maka analisa yang gagal memasukkan kenyataan ini berarti menolak realitas sejarah. Lebih-lebih analisa dan perspektif yang terlalu kuat menekankan bahwa realitas politik Indonesia adalah spesifik Indonesia, hanya akan membawa ke arah provinsionalisme intelektual dan justru menumpulkan analisa.

Pernyataan pertama menyarankan pentingnya struktur sosial dan ekonomi dalam menganalisa politik Indonesia. Sedangkan pernyataan kedua menyarankan asumsi, bahwa ada beberapa kategori umum dalam masyarakat mana pun pada suatu periode sejarah tertentu, yang menuntut perhatian serius, seperti munculnya negara, kelas dan kelompok sosial dan ekonomi, dengan masing-masing proyek politik, kepentingan ekonomi dan pandangan ideologi, dan struktur sosial dan ekonomi yang menghalangi atau memajukan perkembangan mereka.

Analisa politik Indonesia yang sengaja mementingkan struktur sosial dan ekonomi, belum bcrkembang. Dalam banyak studi, kesadaran akan pentingnya kondisi-kondisi struktural memang secara sporadis nampak. tetapi belum satu pun berhasil memberikan kerangka analisa yang *solid*, yang mampu menjelaskan akibat perubahan struktur sosial dan ekonomi terhadap banyak kejadian dalam sejarah politik Indonesia. Pendekatan politik ekonomi, khususnya yang menekankan pembentukan kelompok dalam hubungannya dengan penetrasi ekonomi ke dalam ekonomi Indonesia, nampaknya memiliki harapan sebagai suatu pendekatan pada masalah yang saling berhubungan antara struktur sosial dan ekonomi

pada perubahan dan konflik politik. Seperti yang ditunjukkan oleh studi Schmitt mengenai perpecahan elit akibat konflik kepentingan ekonomi, dan studi Lev mengenai peranan golongan menengah, struktur ekonomi, telah diterjemahkan ke dalam grup-grup politik yang relevan sebagai pelaku-pelaku dalam perubahan politik.[1] Sekalipun sebenarnya analisa struktur sosial dan ekonomi relevan untuk menganalisa masalah kultural dan konflik ideologis, namun pendekatan politik ekonomi belum berhasil secara memadai menangani masalah itu. Untuk bisa komprehensif, pendekatan politik ekonomi perlu menggabungkan masalah-masalah tersebut.

Akhirnya, studi politik Indonesia belum secara memadai menangani masalah sulit di sekitar watak dan kecenderungan pelaku politik penting di Indonesia, yaitu negara dan birokrasi. Sebagian besar studi menyinggung masalah itu hanya secara sambil lalu saja, malahan sering merefleksikan asumsi-asumsi pluralis-liberal mengenai negara. Negara dipandang sebagai *entitas* otonom, yang hanya mengurusi keselamatan masyarakat dan sistem politik melalui integrasi individu-individu, pemaksaan sosial kontrol dan pengaturan konflik-konflik. Proses yang menuju politisasi negara dan birokrasi, memaksa para pengamat untuk merevisi asumsi tersebut, dan mencari pandangan alternatif. Kesibukan para pengamat mencari model politik Indonesia itu sebagian besar merupakan rifieksi dari perkembangan tersebut.[2]

[1] Lihat Hans 0. Schmitt, “Foreign Capital and Social Conflict in Indonesia, 1950-1958,” *Economic Development and Social Change*, 10,3 (April, 1962); “Post-Colonial Politics: A Suggested Interpretation of the Indonesian Experience, 1950-1958, *Australian Journal of Politics and History*, 9, 2 (November, 1963); Daniel S. Lev, “Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtastaat”, *Law and Society Review*, 13,1 (Fall, 1978). Lihat juga HansDieter Even, “Class Formation in Indonesia in the Southeast Asian Context”, makalah pada Seminar on Contemporary Indonesia of the Center for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne, 1979; Richard Robison, “Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State” *Indonesia*, 25, 17 (1978); dan Joel S. Kahn, “Ideology and Social Structure in Indonesia,” 20,1 (January, 1978).

[2] Lihat William R. Liddle, “Models of Indoneaian Politics”, makalah pada seminar, Department Of Politics, Monash University, Melbourne, 1977; Dwight Y. King, “Defensive Modernization: The Structuring of Economic Interest in Indonesia,” dalam

Tetapi model-model yang ditawarkan sejauh ini temyata lebih banyak merupakan hasil reaksi cepat terhadap gejala yang mehonjol dari rezim yang ada, daripada usaha yang secara sengaja hendak menyusun suatu skema, penjelas–yang mampu menerangkan kepada kita–sifat hubungan rumit antara politik, negara dan masyarakat.[3] Kondisi struktural, ciri dan kecenderungan ideologis yang kuat dalam masyarakat tidak secara memadai ditangani. Untuk melandaskan diri pada pijakan yang kuat, model mengenai negara, birokrasi dan rezim hendaknya secara koheren bisa menggabungkan fenomena ideologis dan kondisi struktural dalam masyarakat. Dengan singkat, studi politik Indonesia dihadapkan kepada tantangan untuk mencermikan suatu peta penjelas dari saling hubungan yang rumit antara struktur sosial dan ekonomi, ideologi dan negara.

Dalam dekade tujuhpuluhan, tiga isyu di atas secara terpisah-pisah telah mulai ditangani, terutama untuk mencari pendekatan penjelas terhadap saling hubungan yang dinamik antara negara dan masyarakat sipil dalam struktur masyarakat post-kolonial. Tiga aliran pikiran itu menghasilkan tiga perspektif teoritis: 1. teori mengenai negara dalam masyarakat pinggiran; 2. konsep dan model rezim yang birokratik dan otoriter; dan 3. statisme organik sebagai suatu model pemerintahan.[4]

G. Davis, *What is Modern Indonesian Culture*, (Athenes: Ohio University, 1979) dan "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic-Authoritarian Regime; What Difference Does it Make?", makalah pada Pertemuan Tahunan the Association for Asian Studies, Los Angeles, 1979.

[3] Lihat khususnya Dwight King, "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic-Authoritarian Regime."

[4] Lihat Hamzah Alavi, "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh", *New Left Review,* 74 (July-August, 1972), John S. Saul, "The State in Post Colonial Societies: Tanzania," *The Socialist Regester* (1974) dan "The Unsteady State: Uganda, Obote and General Amin", *Review of African Political Economy,* 5 (January-April, 1976), dan Colin Leys, "The Overdeveloped Post Colonial State: A Reevaluation", *Review of African Political Economy,* 5 (January-April, 1976), Lihat juga David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (New Jersey: Princeton University Press, 1978); Phillipe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" dalam Frederick B. Pike and

Pikiran pertama mengarahkan analisanya pada konsekuensi dan implikasi adanya cara produksi kapitalisme pinggiran untuk memahami watak dan ciri negara, politik dan ideologi. Pikiran kedua memusatkan perhatian pada transformasi politik akibat adanya ketegangan sosial dan politik yang disebabkan oleh proses industrialisasi pada tingkat elit maupun masyarakat luas. Sedangkan yang ketiga, menangani masalah hubungan antara negara dan masyarakat dalam hubungannya dengan ideologi yang muncul sebagai penolakan dua sistem yang ada, kapitalisme dan sosialisme.

Tiga proyek teoritis tersebut telah menangani tiga aspek penting hubungan antara negara dan masyarakat dalam struktur masyarakat pinggiran. Sintesis dari ketiganya diharapkan bisa memperoleh gambaran yang lebih baik dari negara dan politik dalam masyarakat pinggiran tersebut.

Pada tingkat *pertama*, analisa struktur sosial dan ekonomi memberikan suatu kerangka untuk mendeteksi watak dan ciri dari bermacam-macam kelompok, kelas dan negara serta bermacam-macam koalisi yang mungkin, terutama dalam hubungannya dengan pengintegrasian ekonomi nasional ke dalam ekonomi internasional. Karena analisa struktur sosial dan ekonomi memiliki kemampuan memperjelas keadaan sosial dan ekonomi yang mendorong atau membatasi peranan ekonomi dan politik dari bermacam-macam kelompok politik dan negara, ia juga mampu menjelaskan peranan yang menonjol dan otonom dari negara dan kesulitan yang dihadapi kelompok-kelompok bukan negara–terutama kaum pedagang dan pengusaha–dalam mencari peranan politik dan ekonomi mereka.

Pada tingkat *kedua.* model negara birokratik dan otoriter menangani masalah-masalah di sekitar saling hubungan antara kelompok, kelas dan negara dalam konteks tingkatan proses industrialisasi. Lebih spesifik lagi, model ini bisa membantu kita untuk memusatkan perhatian pada masalah legitimasi negara, dan pluralisme dalam masyarakat. Model seperti yang ditawarkan oleh

Thomas Stritch, eds., *The New Corporatism: Social-Political Structure in the Iberian World* (NotreDame-London: University of Notre-Dame Press, 1970).

O'Donnell akan mampu membantu kita memahami timbulnya ketegangan antara negara dan masyarakat, yang bisa diantisipasikan sebagai akibat dari keruntuhan yang tidak bisa dielakkan dalam mediasi antara negara dan masyarakat, yang akhirnya menuju kepada krisis legitimasi suatu negara.

Akhirnya pada tingkat *ketiga*, model statisme-organik akan bisa menjelaskan tumbuhnya ideologi yang bukan kapitalis dan sosialis. Fenomena ini bisa kita pandang sebagai rasionalisasi ideologis bagi kelompok politik, kelas dan negara sendiri dalam menghadapi lingkungan ekonomi dan politik mereka. Rasionalisasi ini merupakan suatu keharusan bagi kelompok-kelompok untuk mempertahankan diri dan juga untuk mengejar kepentingan politik dan ekonomi mereka.

Dengan demikian, apabila tiga proyek teoritis tersebut dikembangkan, diharapkan bisa memecahkan tantangan yang dihadapi studi politik Indonesia. Salah satu caranya adalah menganalisa masalah-masalah strategis dalam perkembangan politik Indonesia, yang di satu pihak memang kelihatan sangkutpautnya dengan masalah-masalah struktur sosial dan ekonomi, negara dan ideologi, dan di pihak lain bisa secara sintesis dianalisa dengan tiga proyek teoritis tersebut. Di sinilah letak pentingnya kita mempelajari kapitalisme, golongan menengah dan negara.

Di bawah ini akan kita lihat secara garis besar bagaimana analisa terhadap ketiga tema tersebut bisa membawa kita kepada masalah struktur sosial dan ekonomi, negara dan ideologi.

Golongan Menengah, Kapitalisme dan Negara

Golongan menengah yang dimaksudkan di sini bukanlah golongan yang menjadi penggerak utama dalam tahap permulaan kapitalisme di Eropa Barat atau negara-negara industri pada saat ini, tetapi kelompok sosial dalam masyarakat yang terdiri dari kaum intelektual, mahasiswa, pemimpin suratkabar, kaum pengusaha dan pedagang pribumi, ahli hukum dan kelompok-kelompok

profesional yang lain.[5]

Pentingnya kelompok ini dalam sejarah politik-ekonomi Indonesia ditunjukkan oleh beberapa hal. *Pertama*, kelompok ini baik di zaman kolonial maupun pasca-kolonial telah menjadi pusat-pusat masyarakat untuk berperanan dalam kegiatan negara dan dalam mengartikulasikan serta merumuskan ideologi untuk masyarakat secara keseluruhan. Dengan begitu mereka menjadi semacam penghubung antara negara dan masyarakat.

Kedua, kelompok golongan menengah memiliki wawasan dan kesadaran pada kondisi yang diperlukan untuk mengejar kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi mereka. Berkat pendidikan dan ekspose pada pikiran dan pemikiran politik Barat, mereka mampu menerjemahkan kepentingan ekonomi ke dalam sistem politik dan ideologi yang cocok dengan kepentingan itu. Di zaman kolonial maupun pasca-kolonial golongan ini terus menerus telah memperjuangkan orde politik dan ideologi yang cocok tersebut.

Ketiga, golongan menengah adalah kelompok yang secara cepat dan kelihatan segera, betapa mereka dipengaruhi oleh kondisi-kondisi struktur sosial dan ekonomi, yang mendominasi Indonesia baik di zaman kolonial maupun pasca-kolonial. Sejarah hidup mereka mencerminkan perkembangan dan perubahan dalam struktur sosial dan ekonomi Indonesia. Dengan demikian golongan menengah memiliki posisi strategis dalam usaha kita menganalisa struktur sosial dan ekonomi, ideologi dan negara.

Kapitalisme yang dimaksud di sini juga bukan seperti yang berkembang di Eropa Barat, tetapi kapitalisme pinggiran.[6] Jenis

[5] Bandingkan dengan kategori yang dikemukakan Lev di "Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat", *Law and Society Review*, 13, 1 (Fall, 1978).

[6] Penggunaan istilah ini diinspirasikan oleh Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* (New York: Academic Press, 1974) dan "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis" dalam *Politics anA Society,* 5, *3* (1975); juga lihat *The Capitalist World Economy* (New York: Cambridge

kapitalisme ini sebenarnya juga suatu ekonomi yang kapitalistis, di mana modal, keahlian, pengetahuan dan buruh memegang peranan penting dalam mengeksploitasi sumber-sumber alam untuk menghasilkan barang-barang yang diperlukan oleh pasaran dengan tujuan pokok mengumpulkan keuntungan dan juga modal.

Istilah pinggiran menunjukkan suatu keadaan di mana keuntungan dan modal yang ditarik dari sistem ini tidak dikumpulkan dan dipusatkan di dalam sistem ini, melainkan di luar, yaitu dalam kapitalisme tengah. Seperti kita ketahui, struktur ekonomi merupakan suatu alokasi dari faktor-faktor produksi, penguasaan atau pemilikan dari kekuatan-kekuatan ekonomi. Karena kapitalisme pinggiran merupakan suatu struktur ekonomi, maka ia juga menjadi faktor pendorong atau penghambat bagi peserta-peserta dalam proses ekonomi.

Kedua, secara struktural kapitalisme pinggiran selalu akan menciptakan ekonomi yang berat sebelah dan berorientasi ke luar, di mana kegiatan-kegiatannya terpusat pada bidang-bidang ekstraktif dan ekspor, sehingga tidak mendorong terciptanya industrialisasi. Kegiatan-kegiatan golongan menengah memperkuat kedudukan ekonominya, dan juga negara–dalam memperoleh pendapatannya–ditentukan oleh kondisi-kondisi kapitalisme pinggiran. Sebagai suatu struktur sosial dan ekonomi, kapitalisme pinggiran merupakan kondisi penentu bagi negara dan golongan menengah untuk mempertahankan *survival* ekonominya.

Pada analisa selanjutnya bisa dilihat bahwa negara dan golongan menengah akan terlibat dalam argumentasi dan pembenaran ideologis dan kultural untuk mempertahankan eksistensi serta keselamatan ekonomi mereka dalam kondisi kapitalisme pinggiran.

Untuk melihat negara sebagai suatu yang bersangkutpaut dengan struktur sosial dan ekonomi serta ideologi, maka kita bisa memandangnya sebagai suatu institusi umum yang imperatif sifatnya, yang demi keselamatan ekonominya harus menguasai

University Press, 1979).

sebagian sumber ekonomi nasional melalui sistem perpajakan dan membelanjakannya sesuai dengan kebijaksanaan umum ekonomi. Dengan demikian negara memiliki relevansi ekonomi. Struktur pendapatannya tergantung pada struktur ekonomi dan juga merefleksikan struktur ekonomi yang dominan.

Pembelanjaan negara, yang secara potensial memiliki akibat pada seluruh perekonomian, juga sebagian besar ditentukan oleh cara negara mengumpulkan pendapatannya. Tetapi dalam kegiatan ekonominya, negara tidak bergerak dalam ruangan yang secara politik bebas. Masyarakat sebagai keseluruhan menuntut penjelasan yang bisa diterima, sehingga negara terpaksa mempertahankan suatu tingkat legitimasi. Dipandang secara demikian sebenarnya negara berdiri di antara dua kutub yang mestinya selalu seimbang: di satu pihak harus memenuhi kebutuhannya untuk menguasai sebagian dari sumber-sumber ekonomi dan mengontrol pembelanjaannya, tetapi di pihak lain secara terus menerus harus memberikan pembenaran ideologis demi legitimasi politiknya. Dengan begitu negara nampak sebagai lembaga yang erat hubungannya dengan struktur sosial dan ekonomi serta ideologi.

Perkembangan Kapitalisme Pinggiran (Peripheral Capitalism)

Pertumbuhan tahap permulaan kapitalisme pinggiran ditandai oleh didirikannya perusahaan negara N.H.M *(Nederlandsche Handel Maatschappij)* pada tahun 1825 dan *Javasche Bank* tahun 1828, yang disertai dengan intervensi langsung oleh negara dalam kegiatan-kegiatan ekonomi.[7] Setelah menguasai kembali Hindia

[7] Uraian sejarah kapitalisme pinggiran ini tidak didasarkan pada sumber primer, tetapi sumber sekunder. Karya-karya di bawah ini tetap merupakan karya-karya klasik: J. H. Bocke, *Economics and Economic Policy of Dual Societies As Exemplified by Indonesia* (Haarlem: H. D. Tjeenk Willink & Zoon N.V., 1953); W. F.. Wertheim, et al. eds., *Indonesian Economics: The Concept of Dualism in Theory and Policy* (The Hague: V. van Hoeve, 1961); J. S. Furnivall, *Netherlands India: A Study of Plural Economy* (Cambridge and New York: At the University Press and the MacMillan Co., 1944) and *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India* (Cambridge: Cambridge University Press, 1957); A.D.A. de Kat Angelino, *Colonial Policy* (The Hague.. N. NiJhoff, 1931); Clive Day, *The Dutch in Java* (Kuala Lumpur: Oxford

Belanda dari kekuasaan Raffles, pemerintah Belanda menyadari bahwa sangatlah kecil penghasilan yang akan diperolehnya dari sistem liberal yang diperkenalkan Raffles. Maka diusahakanlah suatu metode baru dalam manajemen ekonomi.

Dalam sistem liberal, pemerintah memperkirakan kesulitan yang dihadapinya untuk memperoleh kembali dominasinya di laut, mengingat posisi Inggeris yang telah menguasai perdagangan dan bisnis perkapalan di daerah itu. Di pihak lain pemerintah juga menghadapi masalah pelik yang telah lama ada: lemahnya golongan swasta dalam menyediakan modal yang cukup untuk mengeksploitasi Jawa secara efisien. Untuk menghadapi situasi ini, maka suatu tradisi tua dari pernerintah Belanda dalam menangani daerah-daerah koloni–yaitu *staatsbedrijf* atau perusahaan negara–dibangkitkan lagi. NHM yang bertindak sebagai agen impor-ekspor untuk pemerintah Belanda di seluruh dunia, khususnya di Hindia Belanda, dan *Javasche Bank* untuk mengurus masalah-masalah finansialnya, adalah manifestasi dari dibangkitkannya sistem itu. Dasar-dasar institutional dan organisasi dari kebijaksanaan ekonomi adalah diperkenalkannya sistem tanam paksa (*cultuurstelsel),* yang dilaksanakan sampai tahun 1879-an.

Luas dan intensitas sistem ini telah membikin periode itu sebagai babakan penting dalam pertumbuhan kapitalisme di Jawa. Dalam skala yang lebih kecil, periode ini hampir menyamai situasi pada

University Press, 1966); B. Schricke, *Indonesian Sociological Studies,* 2 vols. (The Hague and Bandung: W. van Hoeve, 1955 and 1957); B. Schrieke, ed. *The Effects of the Western Influence on Native Civilizations in the Malay Archipelago* (Batavia, 1929); B.H.M. Vlekke, *Nusantara: -A History of Indonesia* (Chicago; Quandrangle, 1960); G. C. Allen and A. G. Donnithrone, *Western Enterprise in Indonesia and Malaya* (New York: The Macmillan Co., 1957); W. F. Wertheim, *Indonesian Society in Transition: A Study of Social Change* (The Hague: W. Van Hoeve, 1964); D. H. Burger, *Sedjarah Ekonomis Sosiologis Indonesia* (Djakarta: J. B. Wolters, 195 7); Clifford Geertz, *Agricultural Involution, The Process of Ecological Change in, Indonesia* (Berkeley-Los Angeles: University of California Press, 1963) and J. C. van Leur, *IndonesianTrade and Society* (The Hague: W. van Hoeve, 19 56): and Arnry Vandenbosch, *The Dutch East Indies, Its Government, Problems and Politics* (Berkeley: University of California Press, 1944).

abad ke-15 dan 16, dari perkembangan kapitalisme di Eropa. Sistem ini telah menghancurkan elemen-elemen tua nonkapitalis di masa lalu dan menjadi tanda lahirnya suatu jenis kapitalisme. Kapitalisme merkantilis yang berkembang di negeri Belanda dimanifestasikan di Hindia Belanda dalam suatu kerjasama yang harmonis antara modal dan negara, adalah penggerak utama dalam proses ini. Negara memberikan aparatur yang luas untuk mengamankan monopoli produksi, perdagangan dan keuangan. Dengan dibentuknya NHM, negara mencapai monopoli penuh dalam perdagangan, sedangkan *Javasche Bank* menangani masalah keuangan negara dan NHM. Dengan bantuan dari para bupati dan kepala desa, negara telah memberikan aparat organisasi demi menjamin mengalirnya produksi pertanian dari kaum tani Jawa. Demikianlah, maka pulau Jawa telah berubah menjadi perkebunan perusahaan negara yang sangat besar. Karena negara ragu-ragu memberi izin kaum swasta masuk dalam proses produksi, maka peranan mereka masih terbatas dalam bidang pengolahan hasil produksi.

Dalam sistem ini bidang usaha perusahaan-perusahaan swasta masih terbatas pada pengolahan. Modal tidak dimasukkan secara besar-besaran, tetapi kebutuhan akan modal yang tidak begitu besar–yang berasal dari keuntungan sistem itu–diberikan oleh negara. Lebih-lebih, kaum pengusaha swasta bebas hanya merupakan sisa dari zaman Raffles. Sekalipun demikian sistem ini telah melahirkan akibat yang tidak disengaja, yang kemudian merupakan faktor penting dalam pertumbuhan kapitalisme selanjutnya.

Yang paling penting adalah semakin luasnya industri gula. Dalam tahun permulaan sistem tanam paksa, besarnya modal yang diperlukan, resiko-resiko yang timbul, sistem organisasi yang belum pernah dicoba serta usaha pemerintah memonopoli perdagangan gula, telah menghalangi kaum pedagang untuk menjadi kontraktor-kontraktor gula. Kemudian, setelah industri gula terbukti mempunyai prospek yang baik maka bantuan finansial dan organisasi diberikan secara berlimpah-limpah oleh pemerintah.

Hal ini menciptakan kondisi di mana kaum kontraktor bisa memperoleh kcuntungan tinggi, dan keengganan untuk memasuki industri pun lenyap. Inilah permulaan dari usaha bebas di luar sistem tanam paksa yang lambat laun membawa produksi pertanian, tanah dan buruh ke dalam usaha-usaha kapitalistis.

Titik kritis periode ini–dalam pertumbuhan kapitalisme di Hindia Belanda–terletak pada kebersaman antara sistem tanam paksa dan perkembangan yang stabil dari industri gula swasta. Jelasnya, pemerintah di satu pihak membangkitkan kembali aparatur kekuasaan tradisional untuk menggerakkan petani dalam proses produksi, tetapi di pihak lain membantu tumbuhnya usaha-usaha bebas kaum swasta. Pemerintah mempertahankan cara-cara produksi nonkapitalis, tetapi di pihak lain memberi kebebasan bagi tumbuhnya elemen-elemen kapitalisme. Inilah sebabnya pada periode ini di tanah Jawa terjadi pencampuradukan yang membingungkan antara buruh paksa, dan buruh upahan, pemilikan tanah individual dan kolektif, pajak hasil bumi dan uang, serta teknik-teknik dan organisasi moderen dan tradisional dalam penggarapan tanah. Pencampuradukan ini di satu pihak mencerminkan suatu ciri transisional dari periode ini, dan di pihak lain pembagian kerja yang efektif antara modal dan negara, yang dikongkritkan dalam NHM sebagai kapitalisme negara.

Ketidak seimbangan dan distorsi dalam susunan masyarakat yang muncul sejak zaman kekuasaan VOC bukan hanya tetap ada, tetapi malah bertambah buruk. Kaum bangsawan mulai berantakan dan peranan mereka direndahkan menjadi kepala-kepala produksi. Karena pemerintah Belanda mengejar kepentingan ekonominya melalui maksimalisasi produksi, maka watak-watak dispotik dari kaum bupati dan kepala desa juga bertambah.

Dimensi penting dalam perubahan sosial dan politik ini adalah semakin tergantungnya kaum bangsawan pada kekuasaan politik Belanda. Mereka lebih mewakili kepentingan Belanda daripada kepentingan desa. Peranan birokrasi Belanda–*Binnenlands Bestuur*–berkembang, karena pelaksanaan tanam paksa menuntut

banyak peraturan, dan untuk tingkat tertentu, manajemen ekonomi moderen. Tanam paksa bukan hanya membuyarkan susunan masyarakat lama, tetapi juga memberikan efek yang lebih dalam memperkuat ciri "pluralistik"–seperti istilah Furnivall–dalam masyarakat dengan mendorong pertumbuhan golongan Eropa dan Cina.

Kemajuan yang telah dicapai dalam industri gula dan perusahaan pertanian lain menciptakan golongan borjuis Eropa yang tersaing dan tertutup. Sebagai golongan perantara dan peminjam uang di bawah sistem liberal Raffles, golongan Cina telah menikmati pengaruh besar yang menyaingi kekuasaan para bupati. Di bawah tanam paksa, golongan ini menjadi lemah, karena posisi bupati diperkuat lagi. Namun karena sistern ini terus menerus membutuhkan kontraktor, van den Bosch terpaksa memberikan kesempatan kepada golongan Cina untuk memperkuat ekonominya kembali. Ditambah lagi dengan kemajuan kegiatan impor dan perdagangan eceran, bukan hanya telah membawa kemajuan golongan Cina dalam jumlah, tetapi juga kekayaan dan pengaruh.

Pelaksanaan tanam paksa telah membawa perekonomian Hindia Belanda lebih dekat pada ekonomi pertukaran dan lebih terintegrasikan pada pasaran dunia. Ini bisa dilihat pada pertambahan uang yang beredar di Jawa, jumlah pekerja upahan bebas dan semakin bebasnya modal masuk ke desa, pembangunan prasarana-prasarana seperti jalan dan sistem irigasi. Implikasi dalam negeri dari pengintegrasian ekonomi Hindia Belanda ini adalah terciptanya struktur yang tidak seimbang dan dualistis. Dalam sektor *enklafe* atau ekspor, kapitalisme negara mengatur harga dan tingkat upah, mengontrol produksi dan menentukan proses produksi. Dalam sektor domestik, adalah unit-unit pertanian tingkat subsisten atau rumahtangga, sedikit industri rumah-tangga dan perdagangan kecil-kecilan. Melalui sektor ekspor, fluktuasi harga hasil bumi di pasar dunia melancarkan pengaruhnya ke dalam perekonomian Hindia Belanda. Gula, nila (*indigo*), kopi, tembakau dan beberapa hasil bumi lainnya membutuhkan tanah dan buruh–dua faktor produksi yang ditarik dari sektor domestik. Dengan

demikian perluasan atau penciutan sektor ekspor secara cepat dan menyolok, mempengaruhi sektor domestik.

Dalam perkebunan produksi ekspor, di mana sektor ekspor dan domestik berdiri bersama dalam hubungan mutualistis–seperti dalam perkebunan gula–pemerintah dan pemilik pabrik gula memiliki suatu kepentingan untuk mempertahankan laju aliran buruh-buruh murah dan perolehan tanah. Dalam perkebunan yang relatif tidak besar seperti kopi, ketergantungan pada tanah dan buruh, terciptalah sektor *enklafe*. Dengan demikian kapitalisme negara meletakkan dasar terciptanya struktur dualistis dalam perekonomian Hindia Belanda, di mana sektor ekspor dan *enklafe* telah menjadi cabang perekonomian Belanda.

Pada akhir dekade 1860-an, Hindia Belanda–khususnya Jawa–telah menyelesaikan suatu babak pengalamannya yang membinasakan. Kapitalisme merkantilis, dalam bentuk tanam paksa, telah meruntuhkan struktur politik pribumi dan memperkuat tendensi-tendensi otoriter, menciptakan struktur masyarakat yang tidak seimbang dan pluralistis dan memaksakan suatu sistem perekonomian. Yang terakhir ini terjadi melalui suatu pelemahan dan akhirnya penghancuran hubungan-hubungan ekonomi nonkapitalis. Hubungan politik langsung antara kaum bangsawan dan petani, yang sebelumnya secara ekonomi masih fungsional, pada masa akhir sistem tanam paksa mulai menjadi tidak begitu relevan, malahan fungsional, karena pemerintah dan industri swasta menggantikannya dengan bermacam-macam hubungan ekonomi kontraktual.

Perkembangan kapitalisme di Jawa bukanlah akibat adanya gerakan dari dalam seperti di Eropa, melainkan akibat dorongan luar melalui pemasukan modal, keahlian, dan organisasi dari sistem kapitalis yang sudah berkembang di negeri Belanda. Boeke menamakannya "kapitalisme kolonial", dengan ciri utamanya, adalah: modal datang dari luar dan mencari penggunaan yang menguntungkan di negeri jajahan, terutama untuk modal permulaan dari suatu usaha dan kemudian berkembang sebagai

pinjaman kepada pemerintah.

Untuk kepentingan analisa dan alasan di bawah ini, tulisan ini menyebutnya sebagai "kapitalisme pinggiran" (*peripheral capitalism*). *Pertama,* keuntungan yang ditarik dari penggabungan modal, tanah dan buruh tidak ditanam dalam ekonomi tuan-rumah, melainkan dalam "kapitalisme pusat" di negeri Belanda. Besarnya kenaikan surplus dalam neraca perdagangan, besarnya uang yang diterima dari lembaga *batig-slot* dan besarnya keuntungan yang masuk ke negeri Belanda, adalah bukti-bukti pengaliran modal ke luar selama sistem tanam paksa. Inilah asal mula timbulnya fenomena kekurangan modal untuk akumulasi modal selanjutnya.

Akibatnya--dan ini adalah alasan *kedua*–lembaga dan organisasi ekonomi kapitalis yang dipasang dari luar hanya akan berfungsi secara efektif kalau diintegrasikan ke dalam perekonomian kapitalisme pusat sebagai sumber modal. Kalau--karena satu dan lain hal–keterikatan dengan pusat terputus, maka kapitalisme pinggiran akan menghadapi stagnasi dan dislokasi. Dengan demikian kapitalisme pinggiran akan selalu menjadi kapitalisme yang tergantung (*dependent capitalism*).[8] Namun pelaksanaan sistem tanarn paksa di Jawa hanya secara embrionis meletakkan dasar-dasar kapitalisme pinggiran yang pada masa selanjutnya–periode ekonomi liberal–akan berkembang mencapai puncaknya.

Kemenangan kaum liberal di negeri Belanda telah membawa perubahan yang mendasar di Hindia Belanda pada dekade 1860-an. Perusahaan negara NHM yang dulu dominan, kini mendukung perusahaan-perusahaan swasta, yang juga didukung oleh kepentingan bank yang kuat. Tiga soal dihadapi kaum liberal: penghapusan perkebunan negara, pengembangan perusahaan-perusahaan swasta dan penyesuaian tarif.

Suatu pemecaban jitu ditemukan oleh de Wall, Menteri Urusan Kolonial yang konservatif, yang memperkenalkan Undang-undang

[8] Lihat Fernando Henrique Cardoso, *Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications* dalam Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil* (New Haven and Landon: Yale University Press, 1973).

Agraria 1870 yang memberikan kebebasan dan keamanan pada perusahaan-perusahaan swasta tanpa merepotkan sewa tanah kaum pribumi. Undang-undang ini melembagakan institusi *Eerfpacht* di mana pengusaha swasta bisa menyewa tanah dari pemerintah dan bisa diwariskan sampai waktu paling lama 75 tahun, tapi di pihak lain menjamin hak-hak tradisional kaum pribumi atas tanah dan kemungkinan untuk memperoleh hak-hak individual atas tanah.

Pada tahun 1866, praktis sernua perkebunan negara hasil bumi seperti lada, cengkih, pala, nila, teh, kayu manis dan tembakau, telah dihapuskan. Undang-undang Gula tahun 1870 mengizinkan negara mengontrol perkebunan gula hanya sampai tahun 1878. Kopi masih dipertahankan di bawah perkebunan negara, tetapi hanya untuk pendapatan negara, bukan untuk perdagangan. Perdagangan luar negeri tidak dibebaskan sampai tahun 1872 ketika Undang-undang Tarif disahkan, yang menghapus perbedaan-perbedaan pajak.

Pembagian kerja antara negara dan pengusaha swasta yang lebih tegas mulai nampak selama periode liberal, dari permulaan tahun 1860-an sampai pertengahan tahun 1880-an. Di bawah serangan kuat dari golongan menengah Belanda, peranan negara cenderung menjadi terbatas, segan dan tidak rapi organisasinya. Negara kemudian mengalihkan konsentrasi kegiatannya ke bidang lain yaitu masalah-masalah birokrasi dan administrasi hukum. Dalam periode ini negara kolonial mengalami suatu modifikasi yang ekstensif secara vertikal maupun horizontal dalam aparat birokrasinya. Di bawah pengaruh liberalisme yang menekankan hukum dan orde, persamaan di depan hukum, pendidikan dan kesejahteraan umum, negara kolonial telah mengeluarkan banyak hukum dan perundang-undangan, bukan hanya untuk memberi perlindungan kepada pegawai-pegawai Eropa dan pribumi, tetapi juga untuk kaum pribumi di tingkat desa.

Sehubungan dengan modifikasi birokrasi, administrasi kolonial mengambil pula langkah hukum untuk menghapuskan kerja paksa dan mendorong hubungan kerja kontraktual, serta pemilikan

swasta atas tanah. Akhirnya "revolusi birokrasi" ini pelan-pelan mengganti birokrasi tradisional pribumi dengan birokrasi moderen Eropa yang akan memimpin ekonomi dan masyarakat ke arah hubungan kapitalistis.

Pengesahan Undang-undang Agraria 1870 dan Peraturan Persewaan 1871 telah mencanangkan kelahiran korporasi-korporasi perkebunan dan keuangan. Pengambil keuntungan yang cepat dari penemuan hukum ini adalah perusahaan-perusahaan individual yang telah berkembang sejak periode tanam paksa. Kebebasan memperoleh tanah dan modal memungkinkan perusahaan mengimpor mesin-mesin dan secara substansial menambah produksi. Perkembangan ini juga ditopang oleh dua gelombang kemajuan dalam dunia perbankan di Hindia Belanda: yaitu pada tahun 1850-an dan pada awal dekade 1880-an. Sementara itu NHM dan *Javasche Bank* tetap dalam posisi kuat untuk memberikan bantuan yang diperlukan.

Perkembangan Puncak Kapitalisme Pinggiran

Krisis yang mencapai puncaknya pada pertengahan dekade 1880-an menunjukkan untuk pertama kali dalam sejarah Hindia Belanda, betapa sektor-sektor ekspor dan *enklafe* bukan hanya telah terintegrasi secara baik pada pasaran dunia, tetapi juga harus menerima akibat-akibat buruk dari krisis yang terjadi di dalamnya. Pada awal dekade 1880-an hama penyakit menyerang perkebunan gula dan kopi. Lebih berbahaya lagi adalah jatuhnya harga-harga kopi dan gula secara mendadak di pasaran Eropa, yang sehagian disebabkan oleh depresi dan sebagian lagi karena munculnya gula bit. Secara kebetulan, bencana alam dan krisis dari luar ini memaksa suatu revisi dari politik liberal bebas sepenuh-penuhnya. Bencana ini telah mengancam suatu kebangkrutan total dari sistem ekonomi dan usaha-usaha untuk mengatasinya telah membawa suatu perubahan struktural dalam organisasi dan manajemen keuangan usaha perkebunan dan modifikasi lebih lanjut dari peranan negara. Pada waktu selanjutnya nampaklah, bahwa transformasi ini ternyata sangat pokok dalam pertumbuhan yang

terus menerus dari kapitalisme pinggiran dalam tiga dekade pertama abad ke-20.

Dalam menghadapi krisis itu peranan negara diperbesar dan diperkuat kembali. Sekarang negara bertanggung jawab bukan hanya pada masalah-masalah administratif–mempertahankan hukum dan keteraturan, memberikan fasilitas dan kesejahteraan umum–tetapi juga mengambil kembali peranannya yang penting dalam ekonomi. Yang terakhir ini terdiri dari partisipasi langsung dalam usaha perkebunan melalui perusahaan negara, NHM, eksplorasi dan penanaman modal dalam usaha-usaha yang prospek keuntungannya tidak cukup untuk menarik modal swasta seperti pertambangan, kehutanan dan pembangunan prasarana seperti pengangkutan kereta api yang menggunakan tenaga uap, jalan dan sistem irigasi.

Ciri dan watak modal juga berubah. Modal kini di bawah komando lembaga-lembaga keuangan Belanda yang kuat dan besar. Usaha-usaha perkebunan individual diganti dengan usaha multinasional yang didukung bukan saja oleh kekuatan-kekuatan keuangan Belanda tetapi juga dari negeri Eropa lain. Kekuatan-kekuatan keuangan itu memiliki keterlibatan langsung dalam manajemen usaha-usaha perkebunan, dan dengan begitu keputusan penting berada di tangan mereka, bukan lagi di tangan usaha-usaha perkebunan individual.

Demikianlah pada awal abad ke-20, suatu mesin yang lengkap–terdiri dari modal besar dan aparatur negara kolonial–telah siap untuk membawa kapitalisme pinggiran ke puncak kejayaannya. Karena konsentrasi kekuatan ekonomi bergeser dari perusahaan negara ke perusahaan swasta dalam suatu proses yang telah dimulai sejak pertengahan abad ke-19, maka kapitalisme korporasi telah mengganti kapitalisme negara. Tetapi karena ekspansi peranan negara yang sangat diperlukan dan keharusan perusahaan swasta untuk mempertahankan hubungan yang erat dengan negara, maka kapitalisme korporasi yang berkembang juga masih menampakkan ciri-ciri merkantilis. Dengan demikian suatu kapitalisme campuran

berkembang di Hindia Belanda.

Krisis yang bersifat ekonomi di pertengahan dasawarsa 1880-an bukan hanya telah mendorong negara untuk melakukan partisipasi langsung dalam ekonomi, tetapi juga telah membawanya ke arah konsepsi yang lebih luas akan fungsinya. Pembaruan politik, dan administrasi mengenai cara-cara pemerintahan mulai diperkenalkan. Di bawah tema-tema umum efisiensi, kesejahteraan dan otonomi, pembaruan itu meliputi masalah-masalah desentralisasi, administrasi departemen dan teritorial, dan pengikutsertaan pribumi dalam birokrasi dan pengambilan keputusan. Semua ini juga disertai dengan perubahan ideologi kolonial. Kalau ideologi liberal berpendirian bahwa tugas pokok negara adalah memberi kebebasan sepenuhnya kepada motif-motif ekonomi dan menghilangkan segala hambatan pada kemajuan-kemajuan ekonomi melalui usaha menegakkan hukum dan keteraturan, maka ideologi baru politik etis berpendirian, bahwa tugas pokok negara sifatnya konstruktif, membangun institusi-institusi politik, memajukan kesejahteraan material dan kesejahteraan umum.

Bersamaan dengan ini, perusahaan negara, NHM, mengubah dirinya menjadi perusahaan penanaman modal "setengah bank dan setengah pengusaha perkebunan," dengan kekayaan ekonomi yang cukup besar dalam bentuk pabrik dan perkebunan. Pada tahun 1900 negara mulai mendirikan perkebunan karet dan dalam tahun-tahun berikutnya, negara terlibat dalam produksi kelapa, minyak palem dan kapuk. Negara juga memegang peranan luas dalam kehutanan, perikanan dan produksi barang-barang tambang. Pola keterlibatan yang sama juga terjadi dalam pembangunan jalan kereta api, jalan dan komunikasi tenaga uap.

Usaha negara untuk memajukan industri pengganti impor, khususnya dalam menghadapi kemungkinan terputusnya dengan pasaran dunia akibat perang dunia pertama, menghadapi halangan serius. Halangan ini di satu pihak juga mencerminkan watak kapitalisme pinggiran, khususnya yang berkembang di Hindia Belanda.

Pertama, karena masih banyaknya kesempatan bagi penanaman modal di bidang-bidang yang sangat menguntungkan seperti pertanian dan pertambangan, sehingga tidak ada dorongan kuat untuk menanam modal di bidang industri. *Kedua*, karena perusahaan-perusahaan perkebunan yang kuat merasa bahwa industrialisasi akan meningkatkan upah buruh dan ekspor akan turun akibat mengecilnya impor barang-barang jadi, maka mereka menghalangi usaha industrialisasi pengganti impor. *Ketiga*, kepentingan industri Belanda, walaupun tertarik pada peningkatan hidup kaum pribumi, tetapi sangat khawatir akan munculnya persaingan dari Hindia Belanda, dan juga menghalangi usaha industrialisasi pengganti impor.

Transformasi struktural dan pemasukan modal besar-besaran akhirnya membawa kapitalisme pinggiran ke puncak perkembangannya. Ini terutama disebabkan karena kebutuhan produksi besar-besaran untuk mendapatkan pasar di negara-negara tropis dan kebutuhan akan barang-barang mentah di pasaran Eropa, yang kemudian ditunjang dengan ekspansi birokrasi dari negara kolonial. Modal yang ditanam di Hindia Belanda juga memiliki ciri baru: monopolistis dan internasional.

Pertumbuhan modal juga menuntut suatu divisi dari fungsifungsinya. Bank-bank pertanian menambah skala kegiatannya, dan mengubah dirinya menjadi perusahaan pertanian biasa. Pada waktu yang sama, lembaga-lembaga perbankan lain membatasi diri pada kegiatan perbankan biasa. Sejajar dengan itu juga dilakukan oleh perusahaan pertambangan dan perusahaan dari bermacam-macam jenis. Lembaga-lembaga permodalan ini, yang mewakili kekuatan modal Belanda, juga ditambah oleh kekuatan modal bukan Belanda, yaitu pertumbuban pesat dari bank-bank asing. Pada saat ini kelompok Cina mulai berusaha masuk ke dalam perusahaan keuangan dengan membentuk bank-bank *N.V. Bataviasche Bank*, *the Deli Bank*, *the Chung Wah Bank* dan *N.V. Tiong Ham*. Modal yang ditanam oleh perusahaan-perusahaan Belanda dan bukan Belanda melalui jaringan-jaringan luas dari lembaga-lembaga keuangan ini telah mendiversifikasikan dirinya

di luar perkebunan gula dan kopi, juga meluas ke perusahaan pertambangan, terutama minyak, yang mengembangkan usahanya di luar Jawa. Pertumbuhan cepat dari modal dan semakin luasnya divisi dari fungsi-fungsinya memulai proses konsentrasi kepentingan dan kekuatannya. Ini dimulai dengan dibentuknya "Persatuan Produsen Gula" pada tahun 1918, yang diikuti oleh empat asosiasi untuk produsen teh cinchona, kopi, cocoa dan tembakau. Pada tahun 1920-an konsentrasi kekuatan ini mencapai suatu proporsi sehingga–seperti dikemukakan Wertheim–"seluruh perkebunan berada di bawah superstruktur dari sindikat-sindikat dan kartel-kartel yang kuat." Melalui sindikat dan kartel ini, kepentingan modal kolonial mempertahankan hubungan yang erat dengan negara, di antaranya, untuk meningkatkan produksi melalui kontrol ekonomi bersama dan mengorganisasi riset-riset ilmiah.

Modal telah memasuki ekonomi Hindia Belanda semakin dalam. Namun pola penanamannya masih tetap, terbatas secara eksklusif pada industri pertanian dan pertambangan besar, dan struktur ekonomi dualistis yang tidak seimbang, yang telah berkembang sejak zaman tanam paksa, tidak berubah. P.erubahan-perubahan dalam struktur organisasi dan lembaga keuangan hanya mempengaruhi sektor ekspor dan *enklafe* saja: sisi Belanda dalam struktur ekonomi dualistis.

Ekonomi kaum pribumi tidak berubah, kecuali di Jawa di mana perkebunan gula berdampingan secara simbiotis dengan pertanian padi basah, sehingga terjadi suatu proses yang oleh Geertz disebut "involusi pertanian". Dalam periode ini perubahan struktural sektor ekspor mulai mempengaruhi daerah luar Jawa–Sumatera dan Kalimantan–tetapi tidak seperti yang terjadi di Jawa: yaitu terkonsentrasi dalam sektor *enklafe* dan terbatas pada daerah padat modal di sekitar produksi barang-barang mentah seperti karet, timah dan minyak. Perbedaan efek ini menciptakan suatu dikotomi struktural dengan implikasi politik dan ekonomi yang dalam sampai pada masa pasca-kolonial.

Setelah jatuhnya harga gula dalam depresi tahun 1929, pusat

kegiatan ekspor beralih dari Jawa ke Sumatera dan Kalimantan, yang telah mengintegrasikan pulau-pulau tersebut lebih jauh ke dalam pasaran internasional. Dengan demikian, struktur ekonomi dualistis menampilkan dimensi baru–ketidakseimbangan daerah–yang bertahan semakin dalam sampai perang dunia kedua menyapu pulau-pulau Hindia Belanda.

Dampak Sosial dan Politik

Ketika kapitalisme pinggiran berkembang sampai ke puncaknya, ia bukan hanya memperkuat ketidakseimbangan dan distorsi dalam struktur sosial, tetapi juga menciptakan ketegangan di antara strata-strata sosial. Pada gilirannya ini juga menimbulkan ketegangan antara negara kolonial dan masyarakat pribumi, yang akhirnya memuncak dalam gerakan politik kaum pribumi yang mempertanyakan legitimasi dari negara kolonial. Politik Etis pemerintah kolonial yang menekankan pendidikan dan pencerahan intelektual itu telah mendorong gerakan-gerakan ini.

Kapitalisme pinggiran dengan jaringan korporasi keuangan dan usaha-usaha yang berkait-berkelindan telah mengubah watak dan kecenderungan lapisan atas piramida sosial. Pengusaha Eropa dan kelompok komersial, yang mendominasi lapangan kegiatan seperti perkebunan, perdagangan luar negeri, pertambangan dan perbankan, mengimpor kebudayaan Eropa, mendirikan serikat-serikat buruh mereka sendiri, dan hidup berdampingan, tapi terisolasi dari dunia pribumi. Mereka memapankan diri sebagai pengemban kebudayaan metropolitan kolonial, mengelompok sendiri di daerah urban seperti Jakarta (dulu *Batavia*), Bandung, Semarang dan Surabaya, menikmati lingkaran-lingkaran kebudayaan mereka sendiri dalam bentuk konser, pameran kesenian, tari, teater dan bioskop.

Golongan Cina sebagai lapisan perantara yang mengontrol sebagian besar dari perdagangan eceran, industri kecil dan pengumpul barang dagangan, juga kena pengaruh. Pembebasan perkampungan mereka, penghapusan surat jalan, pengakuan pada sekolah-sekolah

Cina dan perbaikan status hukum pada dasawarsa pertama abad ke-20, yang diikuti oleh kejadian-kejadian politik di Cina daratan dan terbuka lebarnya kesempatan kapitalisme pinggiran, telah menambah kekuatan ekonomi serta mempertegas identitas kebudayaan dan sosial golongan Cina.

Golongan Eropa dan Cina menambah kekuatan ekonomi, mempertinggi prestise sosial dan mengembangkan kepentingan-kepentingan kebudayaan, tetapi kaum pribumi–yang merupakan mayoritas dan lapisan paling bawah dalam piramide sosial–hanya menambah jumlah saja. Ini ditunjukkan oleh hasil-hasil menyedihkan dari berbagai survai mengenai kesejahteraan yang dilakukan oleh pemerintah dan nonpemerintah seperti yang diringkaskan oleh Furnivall. Usaha-usaha perbaikan nasib pribumi seperti sistem irigasi, penasehat ahli untuk industri kecil dan pertanian, perlindungan buruh, pemberian kredit dan pendidikan nampaknya hanya terbatas sejauh kaum pribumi mensuplai tanah dan buruh untuk perkebunan Eropa dan pegawai untuk birokrasi. Dengan kata lain, negara kolonial merasa wajib hanya untuk mengadakan usaha-usaha yang menghilangkan halangan dan mengurangi efek negatif demi berjalannya modal. Pemerintah kolonial malah percaya bahwa perkebunan besar dan industri pertambangan akan menjadi dasar bagi kemakmuran pribumi.

Dengan demikian, walaupun ada perbaikan, kaum pribumi tidak membuat kemajuan yang berarti dalam industri, perdagangan atau perkapalan, apalagi menciptakan suatu kelompok golongan menengah yang bergerak dalam usaha perdagangan dan komersial, walaupun tentunya ada kekecualian di sana-sini. Di Jawa Barat dan Tengah misalnya, kaum pribumi terlibat dalam kegiatan industri tekstil, batik dan kretek sejak permulaari abad ke-20. Di Sumatera, kelompok koniersial pribumi juga muncul pada pertengahan tahun 1920-an ketika perkebunan ekspor rakyat melampaui ekspor perkebunan besar.

Tetapi dua halangan struktural telah memacetkan pertumbuhan kaum pribumi untuk menjadi golongan menengah yang mandiri.

Pertama, konsentrasi dan kartelisasi dari korporasi multinasional menyebabkan pemasukan secara individual ke dalam bisnis kaum pribumi, malahan untuk golongan Cina pun, sangat sulit. Pada waktu komersialisasi ekonomi demikian tinggi bagi terciptanya kelompok usaha dan komersial pribumi, maka korporasi-korporasi internasional memantapkan posisi monopolinya. Lebih-lebih negara dan juga perekonomian semakin bergeser ke bawah pengaruh beberapa kekuatan ekonomi yang monopolistik dan terkonsentrasi, dan sangat susah untuk mengejar kebijaksanaan yang melawan kepentingan monopoli itu.

Kedua, peranan perantara golongan Cina dalam perdagangan eceran, servis, industri kecil, telah menutup kemungkinan bagi golongan pribumi untuk memperkuat posisinya dalam kegiatan bisnis tersebut. Inilah dasar struktur ekonomi yang membawa kaum pribumi untuk menyadari, bahwa politik adalah satu-satunya jalan yang terbuka guna melawan berbagai kekuatan yang telah mengkungkung mereka, dan secara efektif telah mempersiapkan kaum pribumi untuk terlibat dalam suatu perjalanan perjuangan politik yang panjang.

Penetrasi modal secara intensif yang telah menciptakan efek-efek, berbeda terhadap masing-masing lapisan sosial, tergantung pada pemilikan modal, akses pada pasar, organisasi, keahlian dan pengalaman. Sementara untuk golongan Eropa dan–untuk tingkat yang lebih rendah–golongan Cina, penetrasi modal yang intensif berarti penambahan kekayaan dan kekuatan ekonomi, pengukuhan keunggulan mereka dalam kebudayaan dan prestise sosial. Untuk golongan pribumi, seperti yang dinyatakan oleh golongan menengahnya yang kecil itu, berarti stagnasi ekonomi dan penyadaran politik dan ideologi untuk keperluan perjuangan politik mereka. Politisasi golongan pribumi ini pad akhirnya mempertanyakan kekuasaan kolonial dan juga orde sosial kolonial. Sebagai reaksi, pemerintah kolonial juga harus menciptakan peralatan politik untuk mengontrol gerakan-gerakan politik yang ditujukan pada eksistensinya, dan juga untuk mempertahankan keamanan dan keteraturan (*rust en orde*) dalam masyarakat

kolonial.

Lahirnya Kelompok Menengah Pribumi

Di bawah pimpinan kaum intelektual, pemimpin agama dan pedagang, organisasi nasionalis pertama yang didasarkan pada dukungan massa adalah Sarekat Islam, yang dibentuk pada tahun 1912. Organisasi ini berakar dari masyarakat dagang pribumi, Sarekat Dagang Islam, yang dibentuk pada tahun 1909 oleh Raden Mas Tirto Adisoerjo, seorang aristokrat dan pedagang Jawa, juga manajer suatu usaha dagang yang berada dalam proses likuidasi. Lahirnya Sarekat Islam menggambarkan beberapa elemen penting dalam proses politisasi dari kaum pribumi dan munculnya kelompok kecil dari golongan menengah pribumi. Pertama, Sarekat Islam adalah gerakan politik dari kelompok atas golongan pribumi yang merupakan campuran dari kaum bangsawan, intelektual pendidikan Barat, pemimpin-pemimpin agama dan anggota dari kelompok pedagang dan komersial. Kelompok ini mewakili embrio borjuis pribumi, pemimpin sosial dan politik dan juga metode baru dalam mengorganisasikan pengetahuan dan pemikiran dalam hubungannya dengan dunia moderen. Mereka mulai mampu menangkap arti–dalam perspektif yang lebih luas–dari praktek-praktek diskriminasi dan eksploitasi dalam pendidikan, kesempatan ekonomi, profesi, administrasi hukum dan perundang-undangan. Ini juga berarti bahwa mereka bisa mulai melihat kemungkinan-kemungkinan tindakan di luar orde kolonial, terutama wilayah legitimasi yang sempit dan ekonomi kolonial.

Karena tidak puas terjepit dan frustrasi akibat terbatasnya kesempatan bagi mobilitas ke atas mereka, dan pada saat yang sama dipaksa untuk menambah kekuatan politik mereka sebagai syarat pergerakan politik, maka kelompok ini menyusun bermacam-macam organisasi dengan hubungan-hubungan ke daerah *urban* dan *rural*. Mereka mulai menimbang spektrum yang luas dari ideologi politik, taktik dan metode perjuangan politik, serta prospek dari kemerdekaan politik dan ekonomi. Inilah pola umum dari timbulmya bermacam-macam organisasi sosial dan

politik dalam dasawarsa kedua dan ketiga abad ke-20.

Proses ini juga dibarengi dengan proses ideologisasi: mereka mulai terbuka pada ideologi dan pemikiran Islam moderen, demokrasi liberal, sosialisme dan juga Marxisme-Leninisme, dan yang lebih penting lagi, nasionalisme. Fakta bahwa Sarekat Dagang Islam (SDI), suatu asosiasi koperasi dari pedagang-pedagang batik Jawa, dibentuk dalam usaha untuk menghadapi persaingan dengan golongan Cina dan kemudian muncul kembali sebagai organisasi politik berdasarkan massa, maka Sarekat Islam (S1), yang juga didukung oleh banyak tokoh-tokoh dagang lahir dan menunjukkan borjuasi pribumi, walaupun amat kecil. Posisi monopolistis dari korporasi-korporasi Eropa dan kedudukan perantara yang strategis dari golongan Cina dalam bisnis, telah membuka politik sebagai satu-satunya jalan bagi kaum borjuis pribumi untuk mempertahankan posisinya dan juga dalam mengejar kepentingan-kepentingan komersial mereka.

Pesatnya kemajuan Sarekat Islam dan dukungan luas yang diperolehnya pada tingkat tertentu merupakan hasil dari pelaksanaan politik etis yang memajukan pendidikan Barat bagi elit pribumi, dan dari ketidakmampuan birokrasi negara dan perusahaan swasta untuk menampung mereka yang terdidik yang cocok dengan latihan dan pendidikan mereka. Karena merasa *inferior* dan tidak memiliki pekerjaan, tetapi pada waktu yang sama tercerabut akar-akarnya dari kehidupan tradisional, dengan sendirinya mereka membentuk kelompok marginal (terbuang) yang selalu gelisah, yang terpaksa mencari pekerjaan bebas seperti saudagar, pedagang, wartawan dan jenis-jenis profesi lain. Inilah pula sebabnya, dengan masuknya pedagang-pedagang Cina ke dalam industri batik–benteng kaum saudagar-bangsawan Solo–mengundang reaksi cepat dalam bentuk organisasi pelindung, Sarekat Dagang Islam. Kelompok ini merupakan produk nyata dari proses yang cepat, di mana golongan bangsawan, kaum elit pendidikan Barat, pedagang, kaum profesional dan pemimpin-pemimpin agama mentransformasikan diri mereka menjadi pemimpin-pemimpin politik dan ideologi. Mereka menandai

lahirnya golongan menengah seperti yang didefinisikan tulisan ini. Kelahiran mereka yang menampilkan diri dalam berbagai gerakan politik kaum pribumi bersama dengan perubahan yang terjadi pada kekuasaan kolonial, telah membentuk politik Hindia Belanda sampai datangnya pasukan Jepang.

Ketidakseimbangan dan distorsi dalam struktur sosial serta ketegangan antara strata-strata sosial sebagai akibat dari majunya kapitalisme pinggiran–yang telah membangunkan kesadaran politik dan ideologi golongan menengah yang kecil itu pada saatnya juga telah mempolitikkan (*politicized*) negara kolonial. Pemerintah kolonial kini semakin mendasarkan diri pada mesin-mesin politik seperti P.I.D. (*Politieke Inlichtingen Dienst*), sensor koran, pelarangan pada organisasi dan pertemuan yang bersifat politik, *kooptasi* (merangkul menjadi anggota), penangkapan dan pembuangan politik untuk mempertahankan eksistensinya.

Politisasi Negara Kolonial

Sampai pada akhir kekuasaannya, pemerintah kolonial gagal untuk memiliki suatu wawasan jangka-panjang dalam masalah politik seperti status politik Hindia Belanda, partisipasi kaum pribumi dalam proses pengambilan keputusan dan birokrasi. Kebijaksanaannya cenderung bersifat *ad hoc* dan kurang persiapan. Tentu saja ini disebabkan oleh perubahan dalam keseimbangan politik dan kecenderungan ideologis di negeri Belanda, dan juga oleh akibat tak disengaja dan di luar kontrol dari penetrasi modal ke dalam dinamika susunan sosial kolonial. Ini nampak jelas dalam kebijaksanaan politik etis yang'telah gagal mempertimbangan akibat pendidikan pribumi kalau dilihat dari kemampuan dan kemauan lembaga (*establishment*) kolonial untuk memberikan pekerjaan. Di bawah kebijaksanaan ini, pendidikan yang sebenarnya dimaksudkan untuk mengintegrasikan elit pribumi, ternyata malah menjadi sumber disintegrasi dan radikalisme.

Pemerintah kolonial juga tidak mampu melihat efek disintegratif dari masuknya modal yang intensif, yang disebabkan oleh akibat

yang berlainan terhadap kelompok-kelompok sosial, rasial dan ekonomi yang berbeda-beda. Kependekan pandangan ini tercermin pada konsesi yang diberikan kepada golongan Cina dalam dasawarsa permulaan abad ke-20 yang telah mengundang terbentuknya SDI. Kebijaksanaan negara kolonial yang ditujukan demi kebutuhan lancarnya kapitalisme pinggiran berakibat fatal dan telah mengintensifkan ciri pluralisme dan ketidakseimbangan masyarakat. Pada pertengahan tahun 1920-an hasil dari politik etis bukanlah suatu masyarakat pribumi yang kuat dan bersatu, tetapi suatu masyarakat di mana kaum elitnya secara sosial telah diradikalkan dan secara politik teragitasi.

Karena ketiadaan kebijaksanaan yang komprehensif ini, dalam usahanya untuk mempertahankan keamanan dan keteraturan negara kolonial telah mendasarkan diri pada kebijaksanaan individual, *ad hoc* dan jangka pendek sifatnya, yang pada pokoknya bersifat pelarangan dan represi. Pada tahun 1913 *Nationale Indische Partij* ditekan dan pemimpin-pemimpinnya diasingkan. Untuk mencegah integrasi Sarekat Islam sebagai suatu korporasi utuh dan memutus cabang-cabang dari pimpinan pusat, pemerintah kolonial menolak memberikan status hukumnya dan melancarkan kontrol secara tidak langsung pada cabang-cabang-nya dengan memberikan status hukum secara individual. Sekali lagi, ini adalah suatu kebijaksanaan ironis karena dengan kebijaksanaan ini, pemerintah justeru memperlemah kontrol pimpinan pusat yang relatif moderat pada cabang-cabangnya, sehingga dengan mudah diinfiltrasi oleh kelompok radikal. Sebagai hasilnya, pemerintah kolonial menghadapi bukan pada Sarekat Islam yang terkontrol dan moderat, tetapi Sarekat Islam yang sudah diradikalkan, kelompok Sarekat Islam Merah dan Partai Komunis. Pada tahun 1918 Sneevliet diasingkan, dan sampai akhir kekuasaarmya pemerintah kolonial terus menerus melakukan penangkapan politik dan penekanan langsung sebagai instrumen untuk melemahkan gerakan politik pribumi.

Sejajar dengan penekanan langsung, pengasingan dan penangkapan, pemerintah juga siap dengan peralatan “hukum” untuk menakuti

gerakan politik kaum pribumi. Gubernur jenderal memiliki suatu otoritas untuk mengasingkan, menangkap tanpa otorisasi dari pengadilan dan melarang penerbitan berkala yang dipandang bertentangan dengan keamanan umum. Perkumpulan bebas dan pertemuan dikontrol secara ketat dengan ancaman penahanan dan pemenjaraan. Dalam awal dasawarsa 1920-an, mengendornya ekonomi yang disebabkan oleh Perang Dunia Pertama, menyebabkan munculnya banyak perselisihan dan pemogokan di kalangan buruh industri. Gerakan kaum pribumi yang radikal dengan begitu mengkonsentrasikan kekuatan mereka di kalangan serikat-serikat buruh. Pemerintah kolonial menghadapinya dengan pengeluaran perundang-undangan yang keras ancaman hukumnya, kepada siapa saja yang dianggap mengganggu kelancaran jalannya perekonomian.

Pembahasan kita tentang perkembangan kapitalisme pinggiran ini menunjukkan betapa penetrasi modal Belanda dan Eropa dan cara-cara pengorganisasiannya–untuk mengeksploitasi surplus ekonomi serta pengintegrasian ekonomi Hindia Belanda ke pasaran dunia–memiliki dampak langsung, bukan hanya pada struktur ekonomi, tetapi juga pada watak struktur kekuasaan domestik. Kemajuan yang terus menerus dalam penetrasi modal, integrasi ekonomi ke dalam pasar dunia dan ekspansi ekonomi tukar-menukar, menciptakan kekuasaan yang menekan, perekonomian yang dualistis dan susunan sosial yang tidak seimbang, disintegratif dan pluralistis, yang akhimya menciptakan ketegangan dan alienasi.

Suasana menjadi tegang secara politik ketika kelompok golongan menengah muncul dalam masyarakat. Munculnya golongan ini merupakan suatu konsekuensi yang tidak disengaja dari kebijaksanaan negara dan penetrasi modal dalam ekonomi. Faktor faktor struktural seperti: ketidakmampuan ekonomi dan kemapanan birokrasi kolonial dalam menyerap golongan pribumi terdidik secara Barat, dan faktor-faktor nonstruktural seperti: pengaruh ideologi, kejadian politik di luar negeri dan kemampuan untuk menangkap makna dari ketidakadilan kondisi kolonial, telah membawa kelompok golongan menengah untuk mempertanyakan

legitimasi politik negara kolonial, dan menolak seluruh orde masyarakat kolonial.

Dengan demikian pernerintah terdesak ke posisi yang defensif. Konflik terjadi antara pemerintah kolonial dan kelompok golongan menengah pribumi, karena kedua pihak mengerahkan kekuatan politik masing-masing. Pemerintah menggerakkan aparat penekan seperti kekuatan polisi dan PID serta alat hukum yang menekan dan jenis penekanan politik lainnya. Sementara itu golongan menengah memobilisir segmen-segmen dalam masyarakat terdidik, sebagian buruh serta penduduk daerah *urban* dan *rural*. Sernua perkembangan itu terjadi pada saat kapitalisme pinggiran mengalami puncak kejayaannya dalam periode antara tahun 1910 sampai 1930. Kapitalisme pinggiran–karena watak dan ciri-cirinya–terpukul oleh kekuatan luar, yaitu depresi dunia yang dimulai tahun 1929, yang kemudian diikuti pendudukan Jepang dan perang kemerdekaan.

Periode Pasca-Kolonial

Distribusi kekuatan ekonomi, pola pemilikan dari aset-aset produktif, alokasi faktor-faktor produksi dan sentralnya impor dan ekspor dalam perekonomian pada dasawarsa pertama pasca-kolonial menunjukkan betapa struktur kapitalisme pinggiran masih bertahan di Indonesia.[9] Tetapi sebenarnya struktur ini dalam keadaan rusak. Dalam tingkat internasional, hal itu disebabkan oleh dislokasi dan kerusakan yang diderita oleh pasaran dunia akibat perang dunia kedua. Pada tingkat domestik, disebabkan oleh kehancuran prasarana, organisasi kapitalis dan kemapanan keuangan akibat gejolak politik dari tahun 1942 sampai 1949. Walau pun demikian ciri dan kecenderungan kapitalisme pinggiran masih tetap nampak.

Karena struktur ekonomi masih mencerminkan struktur kolonial,

[9] Uraian mengenai perkembangan politik-ekonomi dasawarsa pertama pasca-kolonial ini didasarkan pada sumber-sumber sekunder studi politik dan ekonomi pada periode itu.

maka watak dan susunan masyarakat yang tidak seimbang dan pluralistik warisan dari zaman kolonial, tetap bertahan. Namun demikian, revolusi politik secara kualitatif telah mengubah susunan masyarakat tersebut, terutama pada strata atas dan munculnya massa yang terpolitikkan. Perubahan kualitatif ini menandai lahirnya suatu pola baru dari konflik-konflik ekonomi, politik dan ideologi. Kekuatan ekonomi asing kini tidak didukung, dan dilindungi oleh partnernya yang vital negara kolonial–sehingga berdiri di atas landasan yang rapuh dan rawan (*vulnerable*) secara politik. Sampai tahun 1965, kekuatan kemampuan ekonomi asing yang telah demikian lamanya bertindak sebagai penghubung dengan pasaran internasional, –yang memberikan andil penting dalam struktur kapitalisme pinggiran–mulai surut.

Perjuangan kemerdekaan memaksa kelompok menengah ini memobilisir massa yang terpolitikkan demi membuktikan kepada dunia dukungan populer kepada kemerdekaan. Kelompok golongan menengah ini tiba-tiba menemukan dirinya sebagai golongan elit politik baru, tetapi suatu elit tanpa dasar kekuatan ekonomi yang kuat (*solid*). Mereka secara politik tidak bisa mengidentifikasikan kepentingan mereka dengan kepentingan ekonomi kapitalis atau pembangunan ekonomi kapitalis pada umumnya.

Namun demikian, kepentingan ekonomi mereka yang diwakili oleh pedagang-pedagang dan eksportir pribumi, pandangan mereka yang liberal, dicampur dengan perasaan bahwa mereka tidak bisa menghapuskan kemapanan ekonomi asing–karena memiliki sedikit atau sama sekali tidak ada yang bisa ditawarkan untuk menggantikannya, dan juga bahwa pengusiran perusahaan-perusahaan asing akan menyebabkan kesulitan yang serius–telah membawa mereka memiliki kecenderungan untuk mempertahankan *status-quo* ekonomi. Dan kenyataannya, mereka tidak pernah mengejar suatu kebijaksanaan yang secara langsung menyerang kapitalisme pinggiran. Malahan, mereka berusaha untuk memasukkan pengusaha pribumi ke dalam suatu struktur yang tetap utuh melalui pribumisasi keputusan dan kredit.

Tetapi usaha-usaha tersebut gagal terutama dalam menghadapi halangan struktural yang menyebabkan kekurangan devisa dan tekanan inflasi. Ironisnya, kekuatan politik golongan menengah yang tidak pernah digunakan untuk menyerang kapitalisme pinggiran ini dilemahkan oleh kekukuhan dan ketegaran struktur itu. Akhirnya mereka dikesampingkan oleh kekuatan-kekuatan sosial dan politik yang menawarkan pemecahan yang lebih radikal.

Golongan menengah menyalurkan aspirasi mereka melalui partai-partai politik yang sempat berkuasa selama sistem parlementer dalam periode tahun 1949 sampai 1957, dan sebagian juga melalui birokrasi. Kebijaksanaan-kebijaksanaan kabinet-kabinet Hatta, Natsir, Sukiman, Wilopo, yang berkuasa secara berturut-turut dari Desember 1949 sampai Juni 1953, dan juga kabinet Burhanuddin Harahap dari Agustus 1955 sampai Maret 1956, mencerminkan ciri-ciri golongan menengah. Kelima kabinet im menunjukkan persamaan yang cukup menonjol dalam usaha memecahkan masalah-masalah nasional dan ekonomi. Mereka menaruh perhatian besar pada usaha untuk memulihkan keadaan "normal", menekankan pentingnya pemerintahan yang kuat, bersatu dan efisien, pentingnya menambah dan memulihkan produksi untuk merangsang pembangunan, serta mencapai dan mempertahankan suatu stabilitas keuangan.

Sikap "pragmatis-konservatif " ini juga nampak dalam sikap mereka menghadapi struktur kapitalisme pinggiran. Kekuatan ekonomi Barat di bidang perkebunan, industri minyak, pengapalan dan perkapalan, dan kekuatan ekonomi Cina di bidang perdagangan eceran dan industri kecil, dibiarkan utuh tanpa suatu tantangan yang serius, kecuali di bidang perbankan dan impor; dan ini hanya tantangan kecil yang tidak berarti.

Namun tidak berarti bahwa mereka tidak mencoba untuk mengubah ekonomi. Malahan mereka membentuk beberapa perusahaan negara, dan yang lebih penting lagi: melancarkan usaha yang sangat nasionalistis untuk mengurangi ketergantungan ekonomi nasional pada kepentingan ekonomi asing. Program

Urgensi Ekonomi yang dilancarkan oleh kabinet Natsir paling menaruh perhatian pada tindakan-tindakan di bidang ekonomi, dengan Menteri Perdagangan dan Industri Sumitro Djojohadikusumo.

Sumitro merumuskan kebijaksanaan itu berdasarkan asumsiasumsi: 1. kalau hubungan kekuasaan yang diwarisi dari zaman kolonial masih bertahan, maka mayoritas penduduk akan tetap miskin; 2. industrialisasi harus menggantikan kontrol ekonomi yang dilakukan oleh “kepentingan yang secara organis tidak berakar dalam masyarakat Indonesia” dan 3. pertanian dan industri adalah saling melengkapi sebagai suatu alternatif usaha; industrialisasi diperlukan sebagian untuk mendinamisir daripada mengganti pertanian. Sumitro mengusulkan skema industrialisasi yang akan bertindak sebagai penentu strategis dari pertumbuhan, khususnya untuk memulai industri-pengganti-impor, yang akan mengurangi sensitivitas perekonomian Indonesia pada pengaruh siklis pasaran internasional, dengan memberikan pinjaman dan bantuan kepada pengusaha pribumi dan mencadangkan pasar-pasar tertentu bagi pengusaha pribumi (Program Benteng).

Suatu rencana yang lebih konservatif ditawarkan oleh Sjafrudin Prawiranegara, yang mengusulkan agar prasarana–khususnya transportasi–diperbaiki, produktivitas pertanian dipertinggi; dan menyarankan agar usaha dikonsentrasikan pada produksi beras, karena pada saat itu *xenophobia* hanya akan membahayakan industri ekspor, yang pada gilirannya mengurangi kemampuan impor, dan dengan demikian membahayakan pembangunan dan ekspansi produksi.

Bagaimana kita menjelaskan “pragmatisme-konservatif ” ini? Tulisan mi mempertahankan suatu pendirian, bahwa latar belakang golongan menengah dan kepentingan-kepentingan ekonomi, hakekat dari saling hubungan pemimpin-pemimpin kelompok itu dan juga watak dari para pengikutnya, telah memberikan pengaruh besar pada “pragmatisme-konservatif ” tersebut. Kaum intelektual dan profesional kota telah mendominasi kepemimpinan kabinet-

kabinet ini. Tradisi kaum profesional yang memiliki peranan penting dalam politik tetap kelihatan kuat dalam periode ini. Partai-partai yang menonjol seperti Masjumi, PSI dan untuk tingkat yang lebih kurang juga PNI memperoleh dukungan yang substansial dari "kompleks profesional". Ini tidak mengherankan karena sebagian besar pemimpin-pemimpin partai itu berasal dari golongan berpendidikan Barat. Cara hidup dan memperoleh pendapatan membawa mereka untuk tertarik pada perubahan ekonomi yang damai dan inkremental sifatnya. Setidak-tidaknya mereka tidak akan merasa rugi besar kalau mempertahankan suatu perekonomian yang berorientasi pada *status-quo*.

Dengan alasan-alasan ini dengan sendirinya mereka tidak tertarik pada pemecahan yang radikal. Malah sebenarnya kepentingan mereka sejajar dengan kepentingan lembaga (*establishment*) ekonomi Barat, yaitu: stabilitas, keteraturan, penegakan hukum dan pembangunan ekonomi "menetes ke bawah". Tradisi tua koalisi antara kaum bertahan kaum profesional, kelompok pedagang dan pengusaha pribumi juga masih bertahan: kaum pribumi bermilik memberikan dukungan kuat pada kelompok profesional dan berpendidikan Barat yang berkecimpung dalam politik.

Dari kenyataan bahwa "pragmatisme konservatif" yang menguasai kabinet itu berasal dari asal-usul sosial ekonomi golongan menengah, kita juga bisa melihat masalahnya dalam perspektif yang lebih luas, dengan menyarankan bahwa kebijaksanaan itu merupakan artikulasi tertinggi dari golongan menengah untuk mengejar kepentingan ekonominya. Ini bisa ditunjukkan bahwa kebijaksanaan itu pada analisa terakhir–setidak tidaknya secara teoritis–dimaksudkan untuk memenuhi kepentingan kelompok pemupuk modal yaitu kelompok pedagang dan pengusaha.

Program Urgensi Ekonomi yang *radikal dan nasionalistis* dari Sumitro pada dasarnya adalah suatu usaha membantu kelompok pedagang dan komersial untuk meloncat ke dalam sektor moderen ekonomi Indonesia, yaitu industri-industri besar, pada khususnya

industri pengganti impor, dengan memberikan bantuan teknis, organisasi dan keuangan. Sjafruddin Prawiranegara, yang dukungan kuatnya dalam Masjumi datang dari kelompok pedagang dan komersial di kota-kota kecil dan daerah *rural,* mengajukan usul yang menekankan pentingnya bantuan dan perlindungan kepada industri-industri kecil, rehabilitasi prasarana dan peningkatan produksi pertanian.

Kepentingan-kepentingan ekonomi telah dikejar oleh kelompok menengah melalui program politik yang diperjuangkan dalam kabinet dan parlemen. Negara ditujukan untuk menciptakan suatu pemerintahan yang kuat, bersatu dan efisien, dan yang mencampuri ekonomi secara, merkantilis, dengan tujuan tetap mempertahankan bekerjanya pasar bebas, dan mencapai suatu kestabilan ekonomi dan keuangan. Sistem parlementer telah melayani dengan baik kepentingan-kepentingan ini. Sistem ini juga melayani tujuan ideologis dari kelompok golongan menengah, dengan menjamin supremasi kelompok sipil, dan perwakilan golongan sipil dalam lembaga pengambilan keputusan serta menegakkan prinsip liberalisme dan negara hukum.

Tetapi kapitalisme pinggiran yang rusak itu telah menciptakan ketegangan dan konflik tak terpecahkan, yang pada akhirnya mengakibatkan kekalahan politik golongan menengah. Uraian perkembangan kapitalisme pinggiran menunjukkan bahwa pendapatan yang diperoleh dari ekspor bahan mentah dan produksi pertanian sangat kritis untuk bekerjanya struktur kapitalisme pinggiran. Gangguan pada sektor-sektor itu segera menimbulkan akibat yang dalam pada seluruh struktur perekonomian. Peristiwa inilah yang sebenarnya terjadi pada permulaan periode post-kolonial, yang dimulai pada tahun 1952 ketika pendapatan dari ekspor–yang meningkat secara *substansial* selama *boom* perang Korea–merosot.

Dari saat itu sampai tahun 1966, perekonomian Indonesia mengalami kemerosotan yang terus menerus dalam pendapatan ekspornya. Dengan begitu perekonomian berfungsi di bawah

ancaman kekurangan devisa, dan dengan begitu kemampuan mengimpor yang terus menerus turun. Begitu kegiatan impor dan ekspor menurun, maka pendapatan negara juga menurun. Karena merupakan suatu keharusan bahwa negara mengklaim sebagian dari pendapatan nasional untuk menutupi pembelanjaannya, maka ketergantungan pada bahan mentah, barang konsumsi dan kapital impor telah mengubah kekurangan devisa menjadi tekanan *inflatoir* struktural yang terus menerus. Ini tentu saja disebabkan karena pendapatan negara tergantung pada pajak-pajak tidak langsung.

Dilihat dari segi anggaran, persoalannya adalah bahwa untuk mengklaim sebagian dari produk nasional negara, karena pendapatannya semakin turun–harus mendasarkan diri pada anggaran defisit: suatu tekanan *inflatoir* dari pihak pembelanjaan. Kecenderungan ini mulai terjadi setelah *boom* perang Korea selesai, sehingga kabinet Sukiman harus menghadapi kesulitan keuangan dan menempuh anggaran defisit, sampai pada tahun 1965. Kekurangan devisa juga menyerang kegiatan produksi domestik karena ketergantungan pada barang modal dan bahan impor. Begitu kemampuan produksi dalam negeri dan kemampuan mengimpor barang konsumsi turun, maka muncullah persoalan kelangkaan barang. Ini dikombinasikan dengan defisit negara sehingga menciptakan tekanan *inflatoir* struktural yang terus-menerus.

Dalam situasi yang tidak menguntungkan ini, pemimpin-pemimpin yang mewakili golongan menengah telah menghadapi suatu dilema. Keyakinan politik dan ideologi mereka–dan yang lebih penting lagi kepentingan ekonomi dari kelompok yang mereka wakili–mengharuskan mereka untuk melawan kecenderungan yang kuat pada waktu itu. Melawan inflasi bukan hanya keharusan ideologis, tetapi juga masalah *survival* politik, karena inflasi akan melemahkan pendukung-pendukung politik mereka, khususnya di antara kelompok pedagang, komersial dan industri kecil. Sejak berkuasa mereka telah bekerja keras melawan inflasi.

Pada waktu itu tidak ada tantangan yang serius pada tema kebijaksanaan ekonomi golongan menengah ini. Malahan di bawah kabinet Natsir, pada waktu *boom* perang Korea, mereka secara berani melancarkan pribumisasi perekonomian dengan kebijaksanaan Urgensi Program Ekonomi dan Program Benteng untuk menciptakan kelompok kapitalis pribumi. Berakhirnya *boom* Perang Korea telah menimbulkan persoalan. Di bawah ancaman kekurangan devisa dan anggaran defisit, kabinet Wilopo dengan cepat menawarkan kebijaksanaan penghematan, termasuk untuk merasionalisasi angkatan bersenjata melalui modernisasi dan pengurangan personil. Rencana rasionalisasi ini ditantang oleh bermacam-macam kelompok dalam angkatan darat, yang melalui hubungan politik dan pribadi dengan kelompok PNI sayap Sidik Djojosukarto, Presiden Sukarno dan beberapa partai kecil oposisi, berhasil memblok pengesahannya dalam parlemen. Pada tanggal 17 Oktober 1952, angkatan darat mengorganisir suatu demonstrasi–yang dipimpin oleh perwiraperwira pro-nasionalisasi–menuntut agar presiden membubarkan parlemen, suatu tuntutan yang ditolak oleh presiden. Peristiwa ini lebih merupakan suatu mikrokosmos konflik politik yang akan terjadi selanjutnya.

Rencana kebijaksanaan penghematan dan rasionalisasi telah mengakibatkan kekalahan politik bagi para pendukungnya, termasuk perwira-perwira tinggi angkatan darat, kabinet dan pendukung lainnya. Usaha melawan inflasi yang dilakukan oleh golongan menengah menemui halangan politik: kekuatan-kekuatan politik yang merasa kepentingan ekonominya terancam, menentangnya secara terbuka. Seperti sudah dikemukakan sebelumnya, untuk keselamatan politiknya dan untuk melayani kepentingan ekonomi para pendukungnya, golongan menengah terpaksa mengejar suatu kebijaksanaan yang mendukung perluasan modal, yaitu: stabilitas ekonomi, penghematan keuangan dan peningkatan produksi. Sayangnya, di bawah suatu keadaan di mana kemapanan ekonomi asing masih mendominasi perekonomian, kebijaksanaan semacam ini berarti menambah kekuatan ekonomi dan dengan demikian kekuatan politik dari kekuatan ekonomi

asing. Lebih buruk lagi, karena tingkat akumulasi yang lebih tinggi dalam perusahaan-perusahaan asing, pengusaha-pengusaha pribumi yang kepentingannya akan diperjuangkan oleh kelompok golongan menengah selalu akan berada dalam posisi yang *inferior* dan tidak menguntungkan, yang melawan aspirasi mereka sendiri. Inilah pertentangan-pertentangan yang terkandung dalam diri golongan menengah. Dalam mengejar kepentingan ekonomi mereka sendiri, pada kenyataannya mereka telah mengundang kekalahan politiknya sendiri.

Golongan menengah nampaknya berusaha mengkompensasi keadaan sulit ini dengan mengusulkan program pribumisasi ekonomi. Konsisten dengan kebijaksanaan ekonomi secara keseluruhan, program ini didasarkan pada sistem pemasukan individu secara bebas. Campur tangan pemerintah dirancangkan untuk menciptakan suatu kelompok komersial dan industrial pribumi sejajar dengan kelompok asing, tanpa sedikit pun mengganggu struktur kapitalisme pinggiran. Tetapi situasi kritis dari cadangan devisa dan efek-efek yang sangat merugikan ekonomi telah menciptakan halangan yang tak teratasi. Masalahnya berasal dari konflik tak terselesaikan antara kebutuhan untuk meningkat kan ekspor demi menghindari kekurangan devisa dan akibat yang melawan kestabilan dari ekspansi kredit atau campur tangan dalam ekonomi usaha pribumisasi ekonomi.

Usaha meningkatkan ekspor memerlukan stabilitas ekonomi dan keuangan, tetapi dengan pengaturan, campur tangan pemerintah dan ekspansi kredit yang berlebihan tidak menstabilkan ekonomi, dan akhirnya membahayakan ekspor dan cadangan devisa. Inflasi yang serius dan dirasakan akibatnya secara luas–yang mulai terjadi di pertengahan tahun 1954-–terutama disebabkan oleh kebijaksanaan pribumisasi melalui kredit, pengeluaran lisensi dan proteksi, yang mengakibatkan defisit anggaran belanja dan pengurasan cadangan devisa.

Dengan demikian kiranya dapat dikatakan, bahwa nasib buruk terus menerus yang menimpa golongan menengah dalam mengejar

kepentingan ekonomi mereka dan melaksanakan kepemimpinan di bidang ekonomi, mungkin bukan disebabkan oleh kegagalan-kegagalan pribadi dan kecenderungan ideologis, tetapi nampaknya lebih disebabkan oleh situasi struktur sosial dan ekonomi yang tidak menguntungkan. Struktur kapitalisme pinggiran yang ternyata mengandung begitu banyak pertentangan yang sulit diatasi itu, telah memaksa golongan menengah melakukan peran yang tragis. Tragedi yang bersifat ekonomi itu kemudian masuk ke lapangan politik dan ideologi, ketika kelompok bukan golongan-menengah menstransformasikan kesulitan ekonomi ini menjadi masalah politik dan ideologi.

Dengan menguraikan secara terpadu gejala-gejala strategis dalam perkembangan politik ekonomi Indonesia seperti di atas, kita bisa melihat kesinambungan yang menarik dari kondisi-kondisi struktural ekonomi dan sosial serta peranan negara dan ideologi. Sikap teoritis kita terhadap tuntutan-tuntutan yang mestinya dipenuhi untuk memahami politik Indonesia secara lebih baik seperti di atas, juga bisa dipenuhi. Kelemahan-kelemahan dalam studi politik Indonesia--satu dimensi, ahistoris dan kurang menangani struktur sosial dan ekonomi dan dengan begitu berwawasan pendek dan tidak mendalam–juga bisa kita hindari.

>>><<<